

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Margrét Frímansdóttir,
Guðmundur Árni Stefánsson, Bryndís Hlökkversdóttir, Svanfríður Jónasdóttir,
Guðjón A. Kristjánsson, Ögmundur Jónasson, Sigríður Jóhannesdóttir,
Guðrún Ögmundsdóttir.

1. gr.

Á eftir orðunum „heimild til“ í 1. mgr. 1. gr. laganna kemur: greiðsluaðlögunar.

2. gr.

Á eftir 3. þætti laganna kemur nýr þáttur, 4. þáttur, **Greiðsluaðlögun**, með tveimur köflum, XI. kafla, **Heimild til greiðsluaðlögunar**, með sjö nýjum greinum, 64.–70. gr., og XII. kafla, **Réttaráhrif greiðsluaðlögunar**, með tveimur nýjum greinum, 71.–72. gr., og breytist töluröð annarra þátta, kafla og greina samkvæmt því. Þessar nýju greinar orðast svo:

A. (XI. kafli.)

a. (64. gr.)

Skuldari sem á lögheimili á Íslandi og stundar ekki atvinnurekstur getur að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, sbr. ákvæði 3. mgr., átt rétt á greiðsluaðlögun til allt að átta ára, en með greiðsluaðlögun er átt við að viðkomandi verði leystur að hluta undan fjárskuldbindingum sínum.

Greiðsluaðlögun getur verið bæði frjáls og þvinguð, sbr. ákvæði 70. gr.

Eftirfarandi skilyrðum þarf að vera fullnægt til þess að heimild til greiðsluaðlögunar verði veitt:

1. að skuldari sé í verulegum greiðsluerfiðleikum og ekki fyrirsjáanlegt að hann geti staðið við skuldbindingar sínar,
2. að skuldari sé fjár síns ráðandi,
3. að skuldari hafi þegar ráðið sér mann til faglegrar aðstoðar til þess að koma nýrri skipan á fjármál sín; aðstoðarmaður skuldara þarf að fullnægja hæfisskilyrðum 1.–4. tölul. 2. mgr. 84. gr. og má ekki hafa hagsmuna að gæta af fjárhagslegum málefnum skuldarans,
4. að bú skuldara sé hvorki undir gjaldþrotaskiptum né hafi hann fengið heimild til greiðslustöðvunar eða nauðasamninga á síðustu fimm árum,
5. að aðstæður hans mæli með því að öðru leyti; við matið ber m.a. að taka tillit til fjölskylduaðstæðna, hversu gamlar skuldirnar eru, hvernig til þeirra var stofnað og hvaða ráðstafanir skuldari hefur gert.

Óheimilt er að veita skuldara heimild til greiðsluaðlögunar nema einu sinni.

b. (65. gr.)

Greiðsluaðlögun hefur ekki áhrif á ákveðnar kröfur á hendur skuldaranum, sbr. 1.–5. tölul. 1. mgr. 28. gr. eftir því sem við á. Þó hefur greiðsluaðlögun áhrif á kröfu skv. 4. tölul. 1. mgr. 28. gr. ef hún er frjáls.

c. (66. gr.)

Skrifleg beiðni um heimild til að leita eftir greiðsluaðlögun skal send héraðsdómi í því umdæmi sem skuldari á lögheimili. Með beiðni skal lögð fram yfirlýsing aðstoðarmanns skuldara um að hann sé fús til að taka að sér starfann og fullnægi hæfisskilyrðum 1.–4. tölul. 2. mgr. 84. gr. Tafarlaust eftir að beiðni hefur borist skal héraðsdómari ákveða hvenær hún verður tekin fyrir á dómþingi, en þinghald í því skyni skal háð svo fljótt sem verða má. Ákvörðun þessa tilkynnir héraðsdómari skuldaranum með sannanlegum hætti og þeim fyrirvara að þingsókn verði komið við.

Þegar beiðni um heimild til að leita eftir greiðsluaðlögun er fyrst tekin fyrir og mætt af hálfu skuldarans skal héraðsdómari leita svara við sérhverju því sem hann telur óljóst eða ónógar upplýsingar komnar fram um og getur haft þýðingu við mat á því hvort orðið verði við beiðninni. Héraðsdómara er rétt að benda skuldaranum á það sem kann að vera áfátt og veita honum skamman frest til að leggja fram frekari gögn eða til að veita nánari upplýsingar um tiltekin atriði ef það verður talið geta borið árangur, en slíkur frestur skal ekki veittur til lengri tíma en einnar viku og að jafnaði aðeins einu sinni. Héraðsdómara er einnig rétt að veita skuldaranum frest með sama hætti til að ráða sér annan mann til aðstoðar ef sá maður sem hann hefur ráðið í byrjun fullnægir ekki hæfisskilyrðum til starfars að mati héraðsdómara.

Ef ekki er sótt þing af hálfu skuldarans þegar beiðni hans er tekin fyrir skoðast hún afturkölluð.

d. (67. gr.)

Þegar gagnaöflun um beiðni um heimild til að leita eftir greiðsluaðlögun er lokið skal héraðsdómari án ástæðulauss dráttar kveða upp úrskurð um hvort heimildin sé veitt.

Héraðsdómari skal synja um heimild til greiðsluaðlögunar ef eitthvert eftirtalinna atriða á við:

1. að krafa um gjaldþrotaskipti á búi skuldarans hafi komið fram á síðustu fimm árum áður en beiðni hans um heimild til greiðsluaðlögunar var sett fram og krafan hafi hvorki verið afturkölluð né henni hafnað með úrskurði,
2. að skuldarinn hafi haft heimild til greiðslustöðvunar eða leitað nauðasamninga á síðustu fimm árum áður en beiðni hans var lögð fram,
3. að ekki verði talið að skuldarinn eigi í slíkum fjárhagsörðugleikum að þeir séu verulegir eða að ónógar upplýsingar hafi komið fram til að lagt verði mat á þá,
4. að ráðagerðir skuldarans um ráðstafanir meðan á greiðsluaðlögun stendur verði ekki taldar heimilar eða samrýmast tilgangi greiðsluaðlögunar, raunhæfar eða líklegar til árangurs, eða upplýsingar um þær séu svo óljósar að ekki þyki fært að leggja mat á þær,
5. að rökstuddur grunur sé um að upplýsingar af hendi skuldarans séu vísitandi rangar eða villandi,
6. að beiðni skuldarans eða fylgigögnum með henni sé áfátt í öðrum atriðum eða sá sem hann hefur ráðið sér til aðstoðar verði talinn vanhæfur til að gegna því starfi, enda hafi skuldarinn ekki sinnt ábendingu héraðsdómara skv. 2. mgr. 66. gr.

Telji héraðsdómari skilyrðum fullnægt til að verða við beiðni um heimild til að leita eftir greiðsluaðlögun skal tiltekið í úrskurði að heimildin sé veitt til ákveðins dags og stundar innan þriggja vikna frá uppkvaðningu úrskurðarins þegar þing verður háð til að taka málefnið fyrir á ný.

Úrskurði héraðsdómara samkvæmt þessari grein verður ekki skotið til æðra dóms.

e. (68. gr.)

Aðstoðarmaður skuldara skal tafarlaust eftir veitingu heimildar til greiðsluaðlögunar boða lánardrottna skuldara og þá sem gengist hafa í ábyrgðir fyrir hann til fundar sem skal haldinn á varnarþingi skuldarans ekki síðar en þremur sólarhringum fyrir þinghald sem héraðsdómari hefur ákveðið skv. 3. mgr. 67. gr., en að öðru leyti fer um ákvörðun um stað og stund fundarins og fundarboð eftir ákvæðum 13. gr.

f. (69. gr.)

Á fundi með lánardrottnum og ábyrgðarmönnum, sem boðað er til skv. 68. gr., skal aðstoðarmaður skuldarans leggja fram tæmandi og sundurliðaða skrá um eignir og skuldbindingar skuldarans, en þar skal andvirði hvernar eignar áætlað og fjárhæð hvernar skuldbindingar reiknuð út miðað við úrskurðardag, sbr. 3. mgr. 67. gr. Á fundinum skal aðstoðarmaðurinn gera grein fyrir hvernig hann telur að unnt sé að tryggja kröfur lánardrottna sem best og hvað hefur þegar verið gert í þeim efnum.

Aðstoðarmaðurinn stjórnar fundi með lánardrottnum og ábyrgðarmönnum og færir fundargerð, en í henni skulu viðhorf þessara aðila til ráðagerða hans og tillögur þeirra koma skýrlega fram. Í þessum efnum skal farið eftir ákvæðum 4. og 5. mgr. 88. gr. að því leyti sem við getur átt, en rétt til fundarsóknar eiga þeir sem gefa sig fram á fundarstað og kveðjast eiga kröfu á hendur skuldaranum sem hann kannast við eða þeir sýna skilríki fyrir eða hafa gengist í ábyrgð fyrir hann.

g. (70. gr.)

Í þinghaldi sem héraðsdómari hefur ákveðið í úrskurði sínum skv. 3. mgr. 67. gr. skal aðstoðarmaður leggja fram skrá um eignir og skuldbindingar skuldarans, sönnur fyrir því að boðað hafi verið til fundar með lánardrottnum og ábyrgðarmönnum eftir fyrirætlunum 68. gr. og leggja fram fundargerð af fundinum og skriflega áætlun um greiðsluaðlögun. Í skriflegri áætlun um greiðsluaðlögun skal m.a. koma fram hversu mikið skuldir eigi að lækka og hvernig greitt verði. Þá skal einnig gera ráð fyrir brýnasta framfærslukostnaði skuldara. Ef lánardrottinn skuldara mæta ekki á dómþing eða gera ekki athugasemdir getur dómari þegar í stað staðfest frjálsa greiðsluaðlögun með úrskurði.

Mæti lánardrottinn skuldara í þinghald skv. 1. mgr. og leggi þar fram skrifleg og rökstudd mótmæli gegn því að beiðnin verði tekin til greina skal fara með slík mótmæli eftir 175. gr. ef hvorki skuldarinn né lánardrottinn hans falla frá kröfum sínum. Úrskurði héraðsdómari um heimild til greiðsluaðlögunar þrátt fyrir mótmæli lánardrottins er um að ræða þvingaða greiðsluaðlögun. Slíkum úrskurði verður skotið til æðra dóms.

B. (XII. kafli.)

a. (71. gr.)

Heimild til greiðsluaðlögunar sem staðfest er með úrskurði héraðsdómara skv. 70. gr. bindur lánardrottna og þá sem í stað þeirra koma um kröfur þeirra á hendur skuldara. Efnidir

samkvæmt áætlun um greiðsluaðlögun hafa sömu áhrif og ef krafan hefði verið efnd eftir upphaflegu efni sínu.

Áætlun um greiðsluaðlögun hefur sömu áhrif og réttarsátt milli skuldarans og lánardrottna hans um þær kröfur sem fram koma í áætluninni að því leyti sem skuldari mótmælti þeim ekki.

Á meðan greiðsluaðlögun stendur er óheimilt að taka bú skuldara til gjaldþrotaskipta eða kyrrsetja eignir hans, taka þær í löggeymslu, gera fjárnám í þeim eða ráðstafa þeim með nauðungarsölu.

Heimild til greiðsluaðlögunar hefur það í för með sér að lánardrottinn getur ekki gengið að tryggingu sem þriðji maður kann að hafa sett fyrir efndum skuldbindingar til fullnustu á henni allri eða krafið ábyrgðarmann um fulla greiðslu.

Heimild til friðsrar eða þvingaðrar greiðsluaðlögunar leiðir til brottfalls skulda sem yrði skipað í skuldaröð eftir 1.–3. og 5. tölul. 123. gr. ef bú skuldarans hefði verið tekið til gjaldþrotaskipta.

b. (72. gr.)

Árlega skal aðstoðarmaður skuldara gefa lánardrottnum og ábyrgðarmönnum skýrslu um framkvæmd og efndir skuldara samkvæmt áætlun um greiðsluaðlögun.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 64. gr. um átta ára hámarkstíma greiðsluaðlögunar og ákvæði 4. mgr. sömu greinar um að greiðsluaðlögun skuli aðeins veitt einu sinni er skuldara mögulegt að leggja fram beiðni um allt að fjögurra ára framlengingu greiðsluaðlögunar ef ófyrirséðir atburðir eins og slys eða sjúkdómar leiða til tímabundinnar örorku skuldara eða fjarveru hans frá vinnu. Með slíka beiðni skal farið samkvæmt ákvæðum 66. gr. eftir því sem við á.

Þóknun aðstoðarmanns skuldara skal greiðast úr ríkissjóði samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

3. gr.

Í stað orðanna „heimild til áframhaldandi greiðslustöðvunar“ í 1. másl. 1. mgr. 166. gr. (er verður 175. gr.) kemur: heimild til greiðsluaðlögunar, sbr. 70. gr., og áframhaldandi greiðslustöðvunar.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2002.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 125. löggjafarþingi en fékk þá eigi afgreiðslu. Það er nú lagt fram aftur óbreytt.

Markmið frumvarpsins er að koma á úrræði til að aðstoða einstaklinga sem eru í mjög alvarlegum greiðsluferfiðleikum og er lagt til að tekinn verði upp í lögin um gjaldþrotaskipti o.fl. sérstakur kafli um greiðsluaðlögun sem veiti einstaklingum sem ekki stunda atvinnurekstur meiri möguleika á því að takast á við greiðsluvanda sinn en nú. Hér er um að ræða nýtt úrræði og er greiðsluaðlögun ætluð þeim sem árangurslaust hafa reynt ráðgjöf og aðstoð við að leysa úr greiðsluferfiðleikum sínum og ekkert blasir við annað en viðvarandi erfiðleikar eða gjaldþrot.

Hugsunin að baki þessu nýja úrræði er sú að hér sé um að ræða leið sem er ekki aðeins til hagsbóta fyrir einstaklinga eða heimili í miklum greiðsluferfiðleikum heldur einnig fyrir lánar-

drottna og samfélagið í heild. Greiðsluaðlögun gefur fólki möguleika á að vinna sig út úr fjárhagserfiðleikum án þess að missa eitur sínar og húsnæði í gjaldþroti. Auk þess gefur þessi leið möguleika á að takast á við fjárhagserfiðleika með nýrri og uppbyggilegri sýn úr annars vonlausri stöðu. Greiðsluaðlögun eykur líkur á því að lánardrottinn fái skuldina að öllu eða einhverju leyti greidda, fremur en að tefla kröfunni í tvísýnu í gjaldþrotameðferð þar sem skuldir gjaldanda eru langt umfram eignir. Auk þess dregur það úr kostnaðarsömum innheimtuaðgerðum lánardrottna sem oft skila litlum árangri. Greiðsluaðlögun dregur líka úr kostnaði sem oft fellur á samfélagið þegar fjölskyldur komast í greiðsluþrot. Kostnaður við nauðungarsölu og gjaldþrot fellur á hið opinbera, upplausn fjölskyldna og félagsleg vandamál fylgja í kjölfarið og eru dýr bæði einstaklingum, fjölskyldum þeirra og samfélaginu í heild. Hér er því verið að skapa möguleika sem skuldari, lánardrottinn og samfélagið í heild geta fremur haft ávinning af en með þeim úrræðum sem nú bjóðast.

Helstu efnisatriði frumvarpsins eru eftirfarandi:

- Um er að ræða nýtt úrræði fyrir einstaklinga utan atvinnurekstrar sem komnir eru í algjört og viðvarandi greiðsluþrot og ekkert blasir við að óbreyttu annað en gjaldþrot, sem skuldari, lánardrottinn og samfélagið í heild tapa á.
- Greiðsluaðlögun felur í sér gagnvera endurskipulagningu á fjármálum skuldara, en á greiðsluaðlögunartímabilinu, sem staðið getur í átta ár, er gerð áætlun sem honum er skylt að standa við gagnvart lánardrottinum.
- Brýnasti framfærslukostnaður skuldara er metinn og gert ráð fyrir að á greiðsluaðlögunartímabilinu haldi hann eftir því sem sanngjarnt telst til nauðsynlegrar framfærslu.
- Greiðsluaðlögun felur í sér að greiðslu skulda eða hluta þeirra er frestað og að kröfuhafar gefa eftir vexti, kostnað eða hluta skuldar annaðhvort strax eða að loknu greiðsluaðlögunartímabili.
- Greiðsluaðlögun getur verið tvenns konar. Annars vegar getur hún verið frjáls greiðsluaðlögun sem byggist á samkomulagi við lánardrottna um frestun eða niðurfellingu skulda og kostnaðar en héraðsdómari úrskurðar um slíkt samkomulag, en hins vegar þvinguð greiðsluaðlögun sem héraðsdómari getur úrskurðað um þótt ekki náist samkomulag við lánardrottna.
- Skuldara er skylt að ráða sér aðstoðarmann sem fer með málið fyrir hönd skuldara; lánardrottinn geta t.d. ekki krafist kyrrsetningar, fjárnáms, gjaldþrotaskipta eða annarra fullnustugerða á greiðsluaðlögunartímabilinu.
- Ekki er unnt að ganga að ábyrgðarmönnum skuldara á meðan greiðsluaðlögun stendur.
- Óheimilt er að veita skuldara heimild til greiðsluaðlögunar nema einu sinni.
- Ef um er að ræða ófyrirséða atburði eins og slys eða sjúkdóma sem leiða til tímabundinnar örorku skuldara eða fjarveru frá vinnu eftir að greiðsluaðlögunartímabil hefst er unnt að framlengja það í fjögur ár.
- Gert er ráð fyrir að þóknun aðstoðarmanns skuldara verði greidd úr ríkissjóði samkvæmt reglugerð er ráðherra setur.

Þau úrræði, sem skuldugum einstaklingum standa til boða, svo sem frjálsir samningar, greiðslustöðvun og nauðasamningar, eru sniðin að þörfum atvinnulífsins. Þau miða að því að tryggja kröfuhöfum skilvísu greiðslu af eignum skuldara, fremur en að tryggja afkomu þess sem eftir þeim leitar.

Þann 13. september 1993 var skipuð nefnd af þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur, sem var falið það verkefni að meta gagnsemi þess að koma á fót sérstakri greiðsluaðlögun fyrir fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum. Nefndinni var jafnframt falið að

kanna reynslu annarra Norðurlandþjóða af löggjöf um greiðsluaðlögun til aðstoðar fólki í verulegum greiðsluerfiðleikum og undirbúa frumvarp ef þurfa þætti.

Nefndin skilaði skýrslu um málið 16. maí 1994 og þar kom m.a. fram að Danir voru fyrstir til að koma á sérstakri greiðsluaðlögun, 1. júlí 1984. Í byrjun árs 1993 tóku gildi lög í Noregi um greiðsluaðlögun. Í skýrslunni segir síðan nánar um norsku lögin: „Markmið þeirra er að aðstoða einstaklinga sem eru í alvarlegum og viðvarandi greiðsluvandræðum til að ná tökum á fjármálum sínum. Til þess að koma megi á greiðsluaðlögun þarf viðkomandi að leggja fram nákvæmt yfirlit yfir eignir, tekjur og skuldir. Framkvæmdin er á herðum sýslumanns („namsmann“). Umsókn um greiðsluaðlögun fer til úrskurðar hjá „namsrett“. Ef skuldameðferð er heimiluð hefst 3ja mánaða tímabil meðan greiðsluaðlögun er undirbúin. Lögin gera ráð fyrir 5 ára greiðsluaðlögunartímabili þar sem skuldara er gert að lifa spart og selja eignir á meðan grynnað er á skuldum. Að því loknu má fella niður eftirstöðvarnar ef skuldarinn hefur uppfyllt skilyrði greiðsluaðlögunar. Lögin veita skuldara viss réttindi meðan unnið er að undirbúningi greiðsluaðlögunar, þau eru:

- samningsréttur,
- réttur til að halda eftir ákveðnu lágmarki tekna til að geta séð sér farborða,
- heimilisréttur sem tryggir húsnæði sem uppfyllir lágmarkskröfur,
- möguleika á að koma sér úr fjárhagsvandræðum í framtíðinni með því að standast skilyrði greiðsluaðlögunar og sýna þannig vilja til að vinna úr vandanum.

Það er álit flestra að árangur af greiðsluaðlögun sé góður í Noregi. Um 5.500 umsóknir bárust fyrsta árið. Áhrifin hafa m.a. orðið þau að í auknum mæli hafa tekist frjálsir samningar milli aðila sem taka mið af þeim reglum sem lögin um greiðsluaðlögunin byggja á. Rúmlega 22.000 manns hafa leitað til sýslumanna með fyrirspurnir um greiðsluaðlögun vegna greiðsluerfiðleika. Um 1.100 mál eru í vinnslu en greiðsluaðlögun samkvæmt lögunum er í gangi hjá 315 skuldurum. Auk þess sem að lögin hafa auðveldað frjálsa samninga milli aðila þá hafa þau um leið auðveldað samvinnu milli lánastofnana og opinberra aðila um lausn greiðsluvanda. Lögin hafa lagt grunn að frjálsum samningum milli aðila, verið leiðbeinandi og auðveldað fólki að ná frjálsum samningum þegar í óefni er komið. Fram kemur að opinberir aðilar eiga mun takmarkaðri möguleika á sveigjanleika í samningum vegna þess að þeir starfa jafnan eftir þröngum lagaramma.

Samkvæmt rannsóknnum Norðmanna er sá hópur sem lent hefur í erfiðleikum fyrst og fremst fólk með mjög lágur tekjur og skuldir sem eru 5–6 sinnum meiri en almennt gerist. Margir þeirra sem sótt hafa um greiðsluaðlögun eru fráskilið fólk með börn undir 18 ára aldri á sínu framfæri. Einnig reyndust margir vera með litla menntun, en í Ósló hins vegar voru 40% umsækjenda með háskólamenntun. 87% umsækjenda eru með skuldir sem tengjast núverandi eða fyrra húsnæði en aðeins um helmingur umsækjenda býr í eigin húsnæði. Næstum allir (98%) eiga ekki fyrir skuldum – eru sem næst gjaldþrota. Mikil vandamál tengjast lánnum með ábyrgð þriðja aðila, þ.e. foreldra, systkina, sambúðaraðila eða vina. Í Noregi hafa 20% foreldra sem eiga uppkomin börn gengið í ábyrgð á lánnum fyrir börn sín. Verið er að kanna leiðir til úrbóta í þessum málum í Noregi og upplýst hefur verið að væntanlegar eru tillögur um breytingar á reglum um skilyrði fyrir ábyrgð þriðja aðila.“

Þá segir í skýrslunni um ráðgjöf og fyrirbyggjandi aðgerðir í Noregi:

„Í allri umfjöllun Norðmanna um reynsluna af greiðsluaðlögun er undirstrikuð sérstaklega nauðsyn fyrirbyggjandi aðgerða og mikilvægi fræðslu og ráðgjafar um fjármál heimilanna. Í nágrannalöndum okkar hefur þróunin orðið sú að frelsi á fjármagnsmarkaði hefur aukist með afnámi hafta og skömmunar á fjármagni. Þá má merkja svipaða þróun útlánaþenslu,

aukinnar skuldsetningar heimila, verðfalls fasteigna, aukins atvinnuleysis og greiðsluerfiðleika. Á níunda áratugnum var þróunin á Norðurlöndunum á sama veg, skuldir heimilanna jukust verulega umfram ráðstöfunartekjur. Skuldahlutfallið náði hámarki á hinum Norðurlöndunum á árunum 1988–1989 en hefur farið lækkandi. Þessi þróun hefur leitt til þess að leitað hefur verið ráða til að leysa greiðsluvandamál og ekki síst reynt að girða fyrir frekari vandræði í framtíðinni.

Afnám hafta á fjármagnsmarkaði hefur m.a. leitt til aukinnar samkeppni lánastofnana um lántakendur. Á lánamarkaði eru fleiri kostir í boði en áður og því nauðsynlegt að geta valið um bestu kjör hverju sinni. Oft er erfitt fyrir almenning að gera sér grein fyrir raunverulegum fjármagnskostnaði eða bera saman þá möguleika sem í boði eru. Ráðgjöf og fræðsla eru lykilorð í þessu sambandi.“

Þá segir í stuttu máli um norsku lögina í skýrslunni:

„Norskum lögum um greiðsluaðlögun („Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner“) er ætlað að gefa fólki sem á í alvarlegum greiðsluerfiðleikum möguleika á að ná tökum á fjármálum sínum. Í greiðsluaðlögun felst fjármálameðferð sem miðar að því að finna leið til þess að fólk geti greitt skuldir sínar, að svo miklu leyti sem það er unnt án þess að verða gjaldþrota. Þá er gert ráð fyrir því að þeim verðmætum sem fólkið á, en getur verið án, verði deilt milli kröfuhafa. Fyrst er dregin upp mynd af skulda- og eignastöðu skuldara og síðan er með greiðsluaðlögun skipulagt hvernig leysa megi úr fjármálunum til frambúðar. Greiðsluaðlögun getur byggst á samningum við kröfuhafa, svonefndri frjálstri greiðsluaðlögun eða á úrskurði, þvingaðri greiðsluaðlögun.

Lögina ná yfir allar skuldir einstaklinga, aðrar en þær sem raktar verða til eigin atvinnurekstrar, nema í undantekningartilvikum. Hverjum manni verður aðeins einu sinni veitt greiðsluaðlögun.“

Í skýrslunni var einnig fjallað um hvort þörf væri á sérstakri löggjöf um greiðsluaðlögun á Íslandi með hliðsjón af því sem að framan hefur verið rakið:

„Greiðsluaðlögun eins og hún birtist í lögum nágrannaþjóðanna, sérstaklega í löggjöf Norðmanna, er hér hefur verið gerð grein fyrir, virðist henta einstaklingum sem komnir eru í greiðsluþrot en gætu ef vel væri að staðið, komið reglu á fjármál sín. Hins vegar taka lög nágrannaþjóðanna ekki nema að takmörkuðu leyti til þess að heimilt sé með úrskurði að fella niður eða breyta lánstíma og lánakjörum þegar kemur að skuldum sem veð er fyrir og skilja eftir sem næst eyðu þegar kemur að skuldum tryggðum með ábyrgð þriðja manns, kaupum með eignarréttarfyrirvara eða kaupleigu.

Norsku lögina gera ráð fyrir að íbúðarhúsnæði skuldara sé einungis selt til fullnustu skulda, sé þörf á því, og um sé að ræða of stórt eða dýrt húsnæði. Hvað íslenskar aðstæður varðar er sérstaklega bent á að í kjölfar aukins atvinnuleysis og minnkandi yfirvinnu sem brúað hefur erfðasta bilið í fjárfestingum einstaklinga, má telja líklegt að um nokkurn tíma haldi áfram að síga á ógæfuhliðina í fjármálum og öruggri búsetu og heimilishaldi einstaklinga. Með það í huga að mikil þörf er þegar fyrir félagslegt eignar- og leiguhúsnæði fyrir einstaklinga sem ýmist hafa ekki haft ráð á því að kaupa eigið húsnæði eða tapað á því í kjölfar nauðungaruppboða eða gjaldþrots, virðist æskilegt að með nokkrum öðrum hætti sé á þessu tekið hér á landi. Í ríkari mæli verði tryggt að íbúðarhúsnæði verði ekki selt, sé það innan hæfilegra marka.

Með framanritað í huga og að þeirri staðreynd gefinni að skuldasetning íslenskra heimila sé þannig að þar sé verulegur hluti ýmist veðtryggður, tryggður með ábyrgð þriðja manns eða með öðrum álíka tryggum hætti, má vera ljóst að greiðsluaðlögun að norrænni fyr-

irmynd myndi ekki leysa til fullnustu þann brýna vanda sem þúsundir íslenskra fjölskyldna glíma nú við. Hins vegar eru ekki til í dag samræmd úrræði til aðstoðar skuldugum einstaklingum og nothæf lögbundin úrræði skortir. Nefndin er því einhuga um að brýn þörf sé fyrir löggjöf um greiðsluaðlögun sem sérstaklega yrði sniðin að íslenskum aðstæðum í samræmi við íslenskt réttarfar. Markmið slíkrar löggjafar yrði jafnframt að fylla í þá eyðu sem vanræksla á fjármunalegu uppeldi og langtímafjárhagsvandræði hafa skapað í lífi og starfi íslenskra fjölskyldna. Margföldunaráhrif slíkra aðgerða myndu ekki einasta skila sér til þeirra einstaklinga sem í hlut eiga, heldur einnig til nánustu ættingja og vina. Eins myndi úrræði eins og greiðsluaðlögun gera það verklag lánastofnana og aðila í viðskiptalífi, að lána fé án tillits til greiðslugetu lánþega, fráhrindandi. Nauðsynlegt er að á því sé tekið á meðvitaðan hátt, að breyta þeirri hefð að lánsfé sé ætíð falt án tillits til greiðslugetu, einungis ef veð eða sjálfskuldarábyrgðir þriðja manns eru fáanlegar.“

Loks segir í skýrslunni um tillögur nefndarinnar um greiðsluaðlögun og fyrirbyggjandi aðgerðir:

„Nota má þann stofn sem hin norrænu greiðsluaðlögunarlög mynda, sérstaklega hin norsku, sem grunn. Nefndin leggur til að við þennan stofn verði bætt úrræðum sem til lengri tíma myndu skapa einstaklingum skjól til endurskipulagningar og meðvitundar um fjármál sín. Þau myndu gera þeim kleift að greiða verulegan hluta skulda sinna án þess að fjölskyldur þeirra komist á vergang og einnig tryggja kröfuhöfum uppgjör þess hluta krafna sinna sem þeir fyrirsjáanlega myndu fá greiddan í kjölfar gjaldþrots, uppboða eða í skjóli ómarkvissrar endurskipulagningar fjármála í kjölfar greiðslustöðvana. Líklegt má og telja að með greiðsluaðlögun fengju kröfuhafar meira í sinn hlut en ella yrði.“

Til þess að ná þessum markmiðum leggur nefndin til að samið verði frumvarp til laga um greiðsluaðlögun sem taki til einstaklinga utan atvinnureksturs. Einstaklingar sem komist hafa í greiðsluvandræði og jafnframt verið aðilar að atvinnurekstri myndu falla undir löggin hafi starfseminni verið hætt, nema sérstaklega standi á.

Skilyrði yrðu að öðru leyti opin enda vart hægt að leggja til að samofin félagsleg- og fjármálaleg úrræði til bjargar einstaklingum í fjárhagsvandræðum standi ekki öllum til boða sem eru í svipaðri stöðu. Um er að ræða úrræði sem m.a. er ætlað að koma í veg fyrir neikvæð félagsleg áhrif fjárhagsvandræða svo sem upplausn fjölskyldna, vanrækslu barna og ör búsetuskipti.“

Síðan framangreind skýrsla var unnin hafa stjórnvöld gert tilraunir til að bregðast við vanda einstaklinga í greiðsluferfiðleikum, m.a. með því að setja á fót Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Úrræði þau sem ákveðin voru fyrir einstaklinga í greiðsluvanda með lögum um réttaraðstoð einstaklinga sem leita nauðasamninga, nr. 65/1996, lögum um mögulega niðurfellingu á tekju- og eignarskatti, nr. 64/1996, og lögum um mögulega niðurfellingu á skuldum við Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 71/1996, geta hins vegar ekki komið í stað greiðsluaðlögunar og hafa þau ekki komið til móts við þarfir skuldugra einstaklinga sem vilja ráða bót á fjárhagsvanda sínum. Í fyrirspurn sem Rannveig Guðmundsdóttir lagði fram á Alþingi vorið 1997 kom í ljós, samkvæmt upplýsingum frá héraðsdómstólum, að á árunum 1992–95 óskuðu 16 einstaklingar eftir heimild til að leita nauðasamninga. Í 15 tilvikum var slík heimild veitt og nauðasamningur staðfestur í kjölfarið en ein beiðni afturkölluð. Eftir gildistöku framangreindra laga um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga, 1. júlí 1996, og fram til 10. nóvember 1997 höfðu síðan 47 einstaklingar sótt um slíka aðstoð, 29 fengið, níu verið synjað um slíka aðstoð, þrjár beiðnir verið afturkallaðar og nokkrar beiðnir voru enn í nefnd þeirri sem veitir umsögn um réttaraðstoð samkvæmt lögnum. Mið-

að við þann fjölda heimila í landinu sem býr við mikla greiðsluferfiðleika og ekkert blasir við nema gjaldþrot ef ekkert verður að gert er ljóst að þetta úrræði er engan veginn nægilega virkt. Þá hefur sú gagnrýni komið fram að fjárhæðin sem einstaklingur á rétt á samkvæmt lögnum, 250 þús. kr. miðað við vísitölu neysluverðs 1. febrúar 1996, dugi skammt og stór hluti hennar fari í að standa straum af kostnaði við undirbúningsvinnu lögmanns sem aðstoðar skuldarann. Þá er þess að geta að frá gildistöku framangreindra laga um niðurfellingu á tekju- og eignarskatti til 30. apríl 1997 uppfyllti ekkert erindi skilyrði 4. mgr. 1. gr. laganna, en þar er kveðið á um að telji innheimtumaður að hagsmunum ríkissjóðs verði betur borgið með nauðasamningi gjaldanda við skuldheimtumenn skuli hann gefa fjármálaráðherra skýrslu um málavöxtu. Fjármálaráðherra er síðan heimilt að samþykkja nauðasamning að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar og að uppfylltum nánari skilyrðum í lögnum. Þá er þess að geta að á árunum 1993–95 voru 1990 einstaklingar úrskurðaðir gjaldþrota eða að meðaltali 663 á ári og á árinu 1995 voru flestir einstaklingar sem úrskurðaðir voru gjaldþrota í aldurshópnum 35–39 ára.

Á 121. löggjafarþingi, árið 1996–97, fluttu Jóhanna Sigurðardóttir o.fl. tillögu til þingsályktunar um aðgerðir til að bæta stöðu skuldara. Tillagan tók mið af því að tryggður yrði betur réttur skuldara við fjárnám, nauðungarsölu og gjaldþrotameðferð, m.a. með löggjöf um greiðsluáðlögun sem gæti að verulegu leyti komið í stað nauðungarsölu og gjaldþrotaskipta. Í umsögn Húsnæðisstofnunar ríkisins um tillöguna kom eftirfarandi fram: „Húsnæðisstofnun er þeirrar skoðunar að lög frá fyrra ári um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga, lög um hugsanlega niðurfellingu á skuldum við Innheimtustofnun sveitarfélaga og lög um hugsanlega niðurfellingu á tekju- og eignarskatti vegna greiðsluferfiðleika einstaklinga, komi ekki í stað greiðsluáðlögunar, í því formi sem framangreind nefnd [þ.e. nefnd sú sem Jóhanna Sigurðardóttir skipaði og fjallað er um hér að framan] lagði til að yrðu tekin upp hér á landi og sem lagt er til að tekin verði upp samkvæmt tillögu til þingsályktunar. Lög um greiðsluáðlögun myndu væntanlega miða að því að verja heimili þeirra fjölskyldna, sem lenda í verulegum greiðsluvanda. Framangreind lög um réttaraðstoð og niðurfellingu á skuldum við Innheimtustofnun og á tekju- og eignarskatti ganga ekki nærri eins langt í því efni.“

Markmiðið með greiðsluáðlögun er að tryggja afkomu einstaklinga sem komnir eru í greiðsluþrot en gætu ef vel væri að staðið komið reglu á fjármál sín. Greint er á milli tvenns konar greiðsluáðlögunar: Annars vegar frjálstrar greiðsluáðlögunar sem byggist á nokkurs konar samningi skuldara við lánardrottna um frestun á greiðslu skulda, niðurfellingu skulda að öllu eða nokkru leyti eða eftirgjöf vaxta og kostnaðar, annaðhvort strax eða að loknu greiðsluáðlögunartímabili sem stæði yfir í allt að átta ár og úrskurðar héraðsdómari um heimild til slíkrar greiðsluáðlögunar. Hins vegar getur héraðsdómari, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, úrskurðað að greiðsluáðlögun skuli heimil þó að ekki náist samkomulag við lánardrottna og er þá um að ræða þvingaða greiðsluáðlögun.

Greiðsluáðlögun felur í sér gagngera endurskipulagningu á fjármálum skuldara og verður honum m.a. gert skylt að ráða sér aðstoðarmann. Greiðsluáðlögun leysir skuldara undan greiðsluskyldu á þeim skuldum sem greiðsluáðlögunin nær til og geta lánardrottinn ekki krafist fjárnáms, gjaldþrotaskipta eða annarra fullnustugerða vegna sömu skuldar á greiðsluáðlögunartímabili. Hið sama gildir um ábyrgðarmenn skuldara. Ekki er unnt að ganga að þeim á meðan greiðsluáðlögun stendur.

Rökin fyrir slíku úrræði eru þau að tryggð verði greiðsla til kröfuhafa meðan enn eru til verðmæti, svo og að komið verði í veg fyrir þjóðfélagslegt tjón sem leiðir af fjöldagjaldþrotum einstaklinga. Til þess að markmið greiðsluáðlögunar náist verður hún að ná til sem flestra

skulda, þar með talið skulda sem tryggðar eru með veði í fasteignum skuldara þegar um frjálsa greiðsluaðlögun er að ræða. Veðkröfur falla hins vegar ekki undir áætlun um greiðsluaðlögun ef um þvingaða greiðsluaðlögun er að ræða enda eru veðréttindi óbein eignarréttindi sem varin eru af stjórnarskránni. Þá er hið síðastnefnda einnig í samræmi við önnur úrræði sem kveðið er á um í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Breyting á 1. gr. er gerð til samræmis og með hliðsjón af þeirri breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. að unnt verði að leggja fram beiðni til héraðsdóms um heimild til greiðsluaðlögunar auk þeirra úrræða sem fyrir eru, sbr. athugasemdir við 2. gr.

Um 2. gr.

Lagt er til að bætt verði við nýjum þætti í lögina sem ber yfirskriftina Greiðsluaðlögun og undir hann heyrri tveir kaflar, XI. kafli, Heimild til greiðsluaðlögunar, og XII. kafli, Réttaráhrif greiðsluaðlögunar.

Um A (XI. kafli).

Í kaflanum er fjallað um það hvað átt er við með greiðsluaðlögun, hver eru skilyrði hennar, til hvaða krafna áætlun um greiðsluaðlögun nær, aðstoðarmann þess sem beiðist greiðsluaðlögunar, beiðni um heimild til greiðsluaðlögunar og meðferð hennar og úrskurð héraðsdómara um frjálsa eða þvingaða greiðsluaðlögun.

Um a-lið (64. gr.).

Í 1. mgr. er kveðið á um að með greiðsluaðlögun sé átt við að tiltekinn skuldari verði leystur að hluta undan fjárskuldbindingum sínum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þau eru annars vegar að skuldari þurfi að eiga lögheimili á Íslandi og hins vegar að hann stundi ekki atvinnurekstur. Með atvinnurekstri er hér átt við atvinnurekstur í skilningi skattalaga. Þá er í málsgreininni vísað til nánari skilyrða skv. 3. mgr. sem þarf að uppfylla og tekið fram að unnt sé að fá heimild til greiðsluaðlögunar til allt að átta ára.

Í 2. mgr. kemur fram að greiðsluaðlögun geti verið bæði frjáls og þvinguð og vísast um það til athugasemda við g-lið, 70. gr.

Í 3. mgr. er að finna nánari skilyrði þess að heimild til greiðsluaðlögunar verði veitt. Meðal þeirra skilyrða er að skuldari ráði sér aðstoðarmann sem fullnægja þarf ákveðnum hæfiskilyrðum og að auki má aðstoðarmaðurinn ekki hafa hagsmuna að gæta af fjárhagslegum málefnum skuldans.

Í 4. mgr. er síðan tekið fram að ekki sé unnt að veita sama skuldara heimild til greiðsluaðlögunar nema einu sinni, sbr. þó ákvæði 2. mgr. 72. gr.

Um b-lið (65. gr.).

Í greininni er kveðið á um að greiðsluaðlögun hafi ekki áhrif á allar kröfur á hendur skuldara og er vísað til ákvæða 1. mgr. 28. gr. laganna, sem tekur til nauðasamninga, í því sambandi eftir því sem við getur átt. Þó gildir sú undantekning að greiðsluaðlögun tekur einnig til veðkrafna á hendur skuldara ef um frjálsa greiðsluaðlögun er að ræða enda er þá um samkomulag við lánardrottina að ræða.

Um c-lið (66. gr.).

Hér er kveðið á um aðgerðir héraðsdómara þegar honum hefur borist beiðni skuldara um heimild til greiðsluaðlögunar. Gert er ráð fyrir að héraðsdómari boði skuldarann til þinghalds

af þessu tilefni og setji eftir atvikum þing þegar komið er með beiðnina og taki hana formlega fyrir. Ef skuldari mætir ekki til þings telst beiðni hans afturkölluð, sbr. ákvæði 3. mgr. Ef mætt er af hálfu skuldara er til þess ætlast að héraðsdómari leiti upplýsinga um atriði sem ekki koma nægilega fram í beiðninni eða fylgigögnum með henni en gætu haft þýðingu. Þá er gert ráð fyrir að skuldarinn geti fengið skamman frest til að leggja fram frekari gögn eða veita nánari upplýsingar eða til að ráða sér nýjan aðstoðarmann ef þess er þörf.

Um d-lið (67. gr.).

Í greininni er að finna ákvæði um hvenær héraðsdómara er heimilt að synja um heimild til greiðsluaðlögunar. Þá er í 3. mgr. kveðið á um að ef héraðsdómari telur skilyrðum fullnægt til að verða við beiðni um heimild til greiðsluaðlögunar skal tiltaka það í úrskurði að heimildin sé veitt til ákveðins dags og stundar innan þriggja vikna þegar endanlegur úrskurður um heimildina verður felldur og þar með gefa skuldara og aðstoðarmanni hans tíma til að ná til lánardrottna og ábyrgðarmanna, sbr. athugasemdir við e-lið, 68. gr., til að kanna afstöðu þeirra.

Um e-lið (68. gr.).

Eftir úrskurð héraðsdómara skv. 67. gr. skal aðstoðarmaður skuldara tafarlaust tilkynna öllum lánardrottnum og ábyrgðarmönnum, sem vitað er um, um veitingu heimildar til greiðslustöðvunar og boða þá um leið til fundar við sig sem ber að halda a.m.k. þremur sólarhringum áður en þinghald verður háð til að staðfesta fyrri úrskurð. Aðstoðarmanni ber að senda fundarboðið í útbornu ábyrgðarbréfi, símskeyti eða á annan sannanlegan hátt, með hæfilegum fyrirvara. Í fundarboði skal koma fram hvar og hvenær fundur verður haldinn, hvenær heimild hafi verið veitt og hvenær dómari tekur málið fyrir að nýju.

Um f-lið (69. gr.).

Í greininni kemur fram um hvað skal fjalla á fundi aðstoðarmanns og skuldara með lánardrottnum og ábyrgðarmönnum. Þá er vísað til ákvæða 4. og 5. mgr. 88. gr.

Um g-lið (70. gr.).

Í þinghaldi sem dómari boðar til skv. 67. gr. leggur aðstoðarmaður fram skrá um eignir og skuldbindingar skuldara, sönnur fyrir fundi og fundargerð skv. 68. gr. og skriflega áætlun um greiðsluaðlögun þar sem m.a. skal koma fram hversu mikið skuldir eiga að lækka og tekið tillit til brýnasta framfærslukostnaðar skuldara. Ef lánardrottinn mæta ekki eða mæta og gera ekki athugasemdir getur dómari þegar í stað staðfest frjálsa greiðsluaðlögun. Mæti lánardrottinn hins vegar og leggi fram skrifleg og rökstudd mótmæli skal farið með slík mótmæli eftir ákvæðum 175. gr. Úrskurði héraðsdómari um heimild til greiðsluaðlögunar þrátt fyrir framkomin mótmæli er um að ræða þvingaða greiðsluaðlögun, þ.e. greiðsluaðlögun í andstöðu við lánardrottina.

Um B (XII. kafla.).

Í kaflanum er fjallað um réttaráhrif greiðsluaðlögunar.

Um a-lið (71. gr.).

Í greininni er tekið fram að áætlun um greiðsluaðlögun hefur sömu áhrif og réttarsátt milli skuldarans og lánardrottna hans um þær kröfur sem fram koma í áætluninni að því leyti sem skuldari mótmælti þeim ekki og gilda því um greiðsluaðlögun að þessu leyti sömu reglur og gilda um réttaráhrif nauðasamninga. Undantekning frá þessu kemur hins vegar fram í 4. mgr. því að heimild til greiðsluaðlögunar hefur það í för með sér að lánardrottinn getur ekki gengið að tryggingu sem þriðji maður kann að hafa sett fyrir efndum skuldbindingar til fullnustu á henni allri eða krafíð ábyrgðarmann um fulla greiðslu.

Um b-lið (72. gr.).

Í 2. mgr. er kveðið á um þá undanþágu frá ákvæðum 64. gr. að skuldari geti lagt fram beiðni um allt að fjögurra ára framlengingu greiðsluaðlögunar ef ófyrirséðir atburðir eins og slys eða sjúkdómar leiða til tímabundinnar örorku skuldara eða fjarveru hans frá vinnu. Með þá beiðni skal farið samkvæmt ákvæðum 66. gr. eftir því sem við á. Þá er gert ráð fyrir að þóknun skuldara verði greidd úr ríkissjóði samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Um 3. gr.

Breytingin er lögð fram til samræmis við þá breytingu að nýjum kafla um greiðsluaðlögun er bætt inn í lögina, sbr. athugasemdir við 2. gr.

Um 4. gr.

Lagt er til að lögina öðlist gildi 1. júní 2002 og því gefist nokkur tími til aðlögunar.